

## University of Groningen

**Case note: ECLI:CE:ECHR:2019:0618JUD007476810**

Roorda, Berend

*Published in:*  
European Human Rights Cases

**IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.**

*Document Version*  
Publisher's PDF, also known as Version of record

*Publication date:*  
2019

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

*Citation for published version (APA):*

Roorda, B. (2019). Case note: ECLI:CE:ECHR:2019:0618JUD007476810. EHRC 2019/230. Casenote over: Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 18/06/2019, 74768/10, ECLI:CE:ECHR:2019:0618JUD007476810 (Chernega e.a. t. Oekraïne). *European Human Rights Cases*, 2019(12).

**Copyright**

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

**Take-down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

*Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.*

## 230

**Chernega e.a. t. Oekraïne**

Europees Hof voor de Rechten van de Mens  
18 juni 2019, 74768/10,  
ECLI:CE:ECHR:2019:0618JUD007476810  
(Kjølbro (President), Pinto de Albuquerque,  
Vehabović, Kūris, Ravarani, Paczolay,  
Goncharenko)  
Noot mr. dr. B. Roorda

**Vrijheid van vreedzame vergadering. Vrijheid van meningsuiting. Blokkade-actie. Positieve verplichtingen bij spontane en niet-kennisgegeven demonstraties. Verantwoordelijkheid overheid voor optreden private beveiligers bij demonstraties. Demonstratierecht Oekraïne.**

[EVRM art. 3, 6, 11, 41]

*Chernega en de andere tien klagers in deze zaak houden gedurende anderhalve maand, van 20 mei tot 6 juli 2010, obstructieve protestacties in het Gorky Park in de Oekraïense plaats Kharkiv. Een van de klagers houdt zelfs tot half augustus protestacties. De acties zijn gericht tegen een wegenbouwproject en in het bijzonder tegen het, in het kader van dit project, kappen van bomen in het Gorky Park. Om te voorkomen dat actievoerders de bouwplaats van het wegenbouwproject kunnen betreden, schakelt de hoofdaannemer van het project een gemeentelijk alsmede een particulier beveiligingsbedrijf in (door het Hof afgekort met MG respectievelijk PS). Daarnaast worden er, op verzoek van het uitvoerend comité van de gemeenteraad van Kharkiv en de hoofdaannemer, politieambtenaren ingezet om de openbare orde rondom de bouwplaats te beschermen. Vanaf 20 mei 2010, de dag dat het kappen van de bomen zou beginnen, voeren demonstranten (beweerdelijk honderden), waaronder ook klagers zouden zijn, protestacties in het park, zonder daar voorafgaand kennis van te geven. Sommige demonstranten klimmen tijdens die acties in de te kappen bomen en ketenen zich daaraan vast. Niettemin gaan de werkzaamheden door. Tegen de klagers wordt door private beveili-*

*gingsmensen en de politie gezegd dat zij dienen te vertrekken. Daar geven klagers niet of nauwelijks gevolg aan. Uiteindelijk worden klagers op soms hardhandige wijze weggejaagd, waarbij zij zeggen verwondingen te hebben opgelopen. In op z'n minst vijftien gevallen worden er ambulances opgeroepen. De lezingen van de feiten van de zaak lopen uiteen tussen staat en klagers en de feiten zijn voor de negen klagers steeds iets verschillend.*

*In verband met de voorgelegde klachten gaat het Hof allereerst na of er in dit geval staatsaansprakelijkheid bestaat voor het optreden van de private beveiligingsmensen. Daarbij geldt dat de staat verantwoordelijk is voor het inschakelen van private actoren, afhankelijk van hun benoemingswijze, het toepasselijke toezicht en de verantwoordelijkheid, en afhankelijkheid van de bevoegdheden en functies van de betrokkenen. Het is duidelijk dat in dit geval het beveiligingsbedrijf als private onderneming moet worden aangeduid, maar dat de beveiligingsmensen wel een zekere mate van dwang uitoefenden. Bovendien was ook de politie bij de onderhavige situatie betrokken. Gelet daarop neemt het Hof aan dat de staat verantwoordelijk is te houden voor het gebeurde.*

*Voor zover de klachten onder art. 3 EVRM ontvankelijk zijn (voor een klager is dat niet zo, kort gezegd doordat hij vooral zichzelf in gevaar heeft gebracht door vlak voor een van de houthakkers te gaan staan die met een draaiende motorzaag in handen stond), ziet het Hof geen schending van art. 3 EVRM in materieel opzicht, omdat niet uit het beschikbare bewijs kan worden opgemaakt dat klagers zijn mishandeld. Wel constateert het Hof een procedurele schending, waarbij het ook rekening houdt met het feit dat niet al het beschikbare materiaal is voorgelegd, zodat het niet goed kan beoordelen welke onderzoekstappen zijn genomen. Daarnaast zijn ook aan de klagers relevante documenten onthouden.*

*Het Hof constateert verder een schending van art. 6 EVRM, omdat klagers niet in de gelegenheid zijn gesteld de zitting van het gerechtshof op nationaal niveau bij te wonen en ook niet op de hoogte zijn gesteld van de planning daarvan.*

*Voor het onderzoek naar klachten over schending van art. 11 EVRM maakt het Hof nauwkeurig onderscheid tussen de situaties van de diverse klagers en behandelt het die op feitelijke basis. In algemene zin zijn de autoriteiten aanvankelijk vrij mild omgegaan met de demonstranten. Boven-*

dien werden zij pas gearresteerd op een moment dat er al veel opnamen van de demonstratie waren gemaakt en ze hun punt voldoende duidelijk hadden kunnen maken. De autoriteiten hebben ook gereageerd op de protestacties door te beloven nieuwe bomen te planten. Het Hof vindt het jammer dat klagers niet duidelijker hebben aangegeven welke alternatieve opties ze hebben uitgeprobeerd om op te komen tegen de bomenkap, zoals het instellen van rechterlijke procedures of het indienen van een mening tijdens publieke consultaties. Die overwegingen neemt het vervolgens mee in de individuele beoordelingen van de klachten. Voor een aantal klagers geldt daarbij dat er wat onduidelijkheid kan zijn ontstaan rondom het bevel om weg te gaan, omdat dat niet luid en helder genoeg werd gegeven. De rechters hebben daarmee geen rekening gehouden; in dat opzicht is er dus een schending. Ook toen wel duidelijk moet zijn geweest dat zij weg moesten gaan, is een aantal klagers gebleven; zij hadden wel een reactie kunnen verwachten, dus ten aanzien van hen constateert het Hof geen schending. Voor weer een andere groep van klagers stelt het Hof vast dat de staat tekort is geschoten in de manier waarop het geweldgebruik door de beveiligingsmensen was georganiseerd. Ook was er onvoldoende duidelijkheid over de onderlinge verhouding tussen de beveiligingsmensen en de politie en is er geen bevredigende verklaring gegeven voor het feit dat de politie tijdens een aantal van de protestacties niet tussenbeide is gekomen. Ten aanzien van de klagers die door de beveiliging zijn mishandeld, constateert het Hof daarom wel weer een schending van art. 11 EVRM.

*Chernega e.a.*  
tegen  
Oekraïne

De volledige uitspraak is te raadplegen op [opmaat.sdu.nl](http://opmaat.sdu.nl).

## NOOT

1. De wereldwijde golf van protesten was voor de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties – António Guterres – onlangs reden om regeringsleiders op te roepen te luisteren naar wat demonstranten te vertellen hebben. Hij benadrukte daarbij dat ‘governments have an obligati-

on to uphold the freedoms of expression and peaceful assembly and to safeguard civic space’. Tegelijkertijd sprak hij zijn zorgen uit over protesten die zijn ontaard en hebben geleid tot geweld en dodelijke slachtoffers. Demonstranten dienen een voorbeeld te nemen aan Gandhi en Martin Luther King Jr. ‘There can be no excuse for violence from any quarter’ en ‘security forces must act with maximum restraint in conformity with international law’, aldus de Secretaris-Generaal (zie YouTube-filmpje van de VN van 25 oktober 2019 getiteld ‘UN Chief reacts to the wave of protests around the world – Press Encounter (25 October 2019)’).

In bovenstaande Oekraïense zaak gaat het om protesten waarbij geweld niet werd geschuwd. Het bijzondere aan deze zaak is dat niet de (lokale) autoriteiten of de demonstranten zich gewelddadig gedroegen, maar particuliere beveiligingsmensen. Een van de rechtsvragen waarvoor het Hof zich *in casu* gesteld ziet, is of de overheid hiervoor verantwoordelijk kan worden gehouden, en zo ja, of sprake is van een schending van art. 11 EVRM (recht op vrijheid van vreedzame vergadering).

Onder punt 2 ga ik nader in op hoe het Hof deze rechtsvraag beantwoordt. Vervolgens wijd ik onder punt 3 een enkele opmerking aan de positieve verplichtingen van art. 11 EVRM. Onder de punten 4, 5 en 6 sta ik stil bij enkele opvallende overwegingen van het Hof ten aanzien van de drie voorwaarden die art. 11 lid 2 EVRM stelt aan een beperking van het recht op vrijheid van vreedzame vergadering. Tot slot besteed ik onder punt 7 aandacht aan een aantal interessante aspecten van het Oekraïense demonstratierecht. Daarbij gaat de aandacht niet alleen uit naar hoe het demonstratierecht aldaar was geregeld ten tijde van de gebeurtenissen waarop deze zaak ziet, maar ook hoe dat daarna is gewijzigd en welke grote maatschappelijke effecten die wijziging heeft teweeggebracht.

2. Voordat ik nader inga op het antwoord van het Hof op de rechtsvraag of en in hoeverre de overheid verantwoordelijk kan worden gehouden voor het gedrag van de beveiligers, is het van belang om nader in te zoomen op de precieze feiten. Klagers voeren actie tegen een wegenbouwproject. De hoofdaannemer van dit project heeft beveiligingsbedrijven ingeschakeld voor het bewaken van de bouwplaats. Onder deze bedrijven bevindt zich een gemeentelijk beveili-

gingsbedrijf (door het Hof afgekort als MG). Volgens de klagers hebben de beveiligers van deze bedrijven zich gewelddadig gedragen tegenover de demonstranten. Wat op grond van video- en fotomateriaal in elk geval vaststaat, zijn de gebeurtenissen op 28 mei 2010 (zie par. 45 en 224): beveiligers van het gemeentelijk beveiligingsbedrijf roepen de demonstranten die zich bevinden binnen een met afzetlint afgezette zone meermaals op om de bouwplaats te verlaten. De demonstranten weigeren hieraan gevolg te geven en roepen dat het geen bouwplaats is, maar een park. Vervolgens drijven de beveiligers de demonstranten bijeen in een kleine cirkel en omsingelen zij hen. De demonstranten roepen om politie. Als een grote groep politieagenten arriveert, lijkt de verantwoordelijke politieambtenaar de omsingelde demonstranten te vragen het terrein te verlaten. Als daaraan geen gehoor wordt gegeven, trekken de politieambtenaren de demonstranten een voor een uit de groep en leiden hen weg van het afgezette gebied. Demonstranten die niet meewerken, worden weggesleept. Het Hof onderzoekt in dit verband allereerst of het beveiligingsbedrijf MG publiekrechtelijk of privaatrechtelijk van aard is, aangezien dat van invloed kan zijn op het antwoord op de vraag in hoeverre de staat verantwoordelijk kan worden gehouden voor de gedragingen van de beveiligers van dat bedrijf. Hoewel MG eigendom van de gemeente is, ziet het Hof geen relevante verschillen tussen dit bedrijf en een zuiver privaatrechtelijk beveiligingsbedrijf. De licentie van het bedrijf verschilt inhoudelijk niet van die van een privaatrechtelijk beveiligingsbedrijf. Bovendien is MG in tegenstelling tot andere gemeentelijke instellingen een bedrijf met winst oogmerk dat grotendeels is onderworpen aan privaatrechtelijke regels. Dit blijkt ook wel uit het feit dat het bedrijf is ingehuurd door een private entiteit op basis van een privaatrechtelijke overeenkomst (par. 128).

Het meer privaatrechtelijke karakter van MG staat er volgens het Hof echter niet aan in de weg dat de staat toch verantwoordelijk kan worden gehouden voor gedragingen van de beveiligers van MG. In dit verband wijst het Hof op het arrest *Basenko t. Oekraïne*, waarin het Hof concludeerde dat de nationale juridische classificatie van gedragingen niet doorslaggevend is voor het antwoord op de vraag of deze gedragingen de staat kunnen worden toegerekend (EHRM 26 no-

vember 2015, nr. 24213/08, ECLI:CE:ECHR:2015:1126JUD002421308, par. 86-90) (*Chernega e.a.*, par. 129).

Net als in het arrest *Basenko* komt het Hof ook in *Chernega e.a.* tot de conclusie dat Oekraïne verantwoordelijk moet worden gehouden voor de gebeurtenissen. Het enkele gegeven dat ter plaatse aanwezige politieambtenaren meerdere keren hebben nagelaten in te grijpen bij acties van onder meer MG-beveiligers die gericht waren op het tegengaan van demonstraties, is hiervoor volgens het Hof reeds voldoende (par. 130-131).

In deze overweging klinkt al door wat het Hof uiteindelijk in par. 281-282 beslist: de staat heeft mede hierdoor niet voldaan aan zijn positieve verplichting die voortvloeit uit het recht op vrijheid van vreedzame vergadering ex art. 11 EVRM, op grond waarvan de staat vreedzame demonstranten dient te beschermen tegen personen of groepen die trachten hun demonstratie te verstoren of onmogelijk te maken (zie ook de 'Guidelines' waarnaar het Hof verwijst in par. 113). Het Hof concludeert derhalve dat er sprake is van een schending van art. 11 EVRM in het geval van twee klagers die stellen gewond te zijn geraakt door het optreden.

3. Ten aanzien van de positieve verplichtingen van art. 11 EVRM merkt het Hof meer in zijn algemeenheid op dat zij niet alleen zien op de bescherming van de demonstranten zelf. De staat dient in te staan voor 'the safety of all citizens' (zie par. 222; zie ook EHRM 15 oktober 2015 (GK), nr. 37553/05, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD003755305, «EHCRC» 2016/27, par. 159 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*)). Dit is een opmerkelijke overweging. De uit art. 11 EVRM voortvloeiende positieve verplichtingen zouden toch moeten zien op het actief beschermen van de demonstranten en niet zozeer op de bescherming van andere burgers? Hun bescherming is al voldoende gewaarborgd in de legitieme doelen van art. 11 lid 2 EVRM.

In het Nederlandse recht is in art. 143 Sr invulling gegeven aan de positieve verplichting dat de staat demonstranten dient te beschermen tegen vijandig publiek. Hierin is het verhinderen van een geoorloofde betoging door (bedreiging met) geweld strafbaar gesteld. De zogenaamde 'blokkeerfriezen' zijn kort geleden door het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden veroordeeld voor overtreding van onder meer deze strafbepaling (Hof

Arnhem-Leeuwarden 31 oktober 2019, ECLI:NL:GHARL:2019:9292; zie hierover ook punt 3 van de annotatie van Brouwer en mij onder Rb. Noord-Nederland 9 november 2018, ECLI:NL:RBNNE:2018:4559, AB 2019, 475).

4. Bij de vraag of de beperking van art. 11 EVRM is voorzien bij wet, wijst het Hof op art. 185 van het Oekraïense Wetboek van bestuursrechtelijke overtredingen ('Code of Administrative Offences'). Hierin is het niet-opvolgen van een politiebevel strafbaar gesteld. *In casu* ging het om het bevel om de demonstratie te beëindigen. Volgens de klagers ontbeert deze beëindigingsvorm een wettelijke basis. Volgens art. 39 van de Oekraïense Grondwet dienen de autoriteiten de rechter te verzoeken om een beëindigingsbevel (par. 232-233). Dit voorschrift is verder uitgewerkt in art. 182 van het Wetboek van Bestuursrecht ('Code of Administrative Justice of 2005'). Daarin staat dat onmiddellijk met het ontvangen van een kennisgeving van een demonstratie, de autoriteiten het recht hebben om een bestuursrechter ('circuit administrative court') te verzoeken om de demonstratie te verbieden of op andere wijze te beperken, (par. 100), waartoe ook beëindiging moet worden gerekend. Aan deze voorwaarde is volgens klagers niet voldaan, nu de politie zonder een bevel van de rechter daartoe de demonstratie heeft beëindigd.

Het Hof denkt hier anders over. Beëindiging door de rechter is hier niet vereist nu er geen kennis was gegeven van de protestactie. De regel dat alleen de rechter op verzoek van de autoriteiten een beëindigingsbevel kan uitvaardigen, is onlosmakelijk verbonden met de regel dat demonstranten kennisgeven van hun betoging, zodat die verzoekprocedure ook daadwerkelijk kan worden gevolgd. Anders zou er als het ware een premie staan op het niet-aanmelden van een demonstratie (par. 238-241).

Een soortgelijke redenering volgde het Gerechtshof Amsterdam in een zaak waarin krakers een demonstratie niet hadden aangemeld (Hof Amsterdam 11 juni 2014, ECLI:NL:GHAMS:2014:5793). Volgens de letterlijke tekst van art. 5 lid 1 Wet openbare manifestaties (Wom) kan de burgemeester een demonstratie slechts beperken dan wel verbieden 'naar aanleiding van een kennisgeving'. Die zinsnede betekent echter niet dat de burgemeester die bevoegdheid niet zou toekomen, indien er niet (tijdig) kennis is gegeven van een demonstratie. Het

zou het kennisgevingssysteem illusoir maken. Een burgemeester kan dus voorafgaand toezicht uitoefenen, ook al als hij informeel op de hoogte is van een demonstratie (zie hierover uitgebreider B. Roorda, in: T&C Openbare orde en veiligheid, art. 5 Wom, aant. 2).

5. Bij de beoordeling of de beperking een legitiem doel dient, overweegt het Hof dat de beperking ziet op de bescherming van de gezondheid en veiligheid van de demonstranten en de arbeiders. Ten aanzien van die laatste groep – de arbeiders – overweegt het Hof dat dit valt onder het legitieme doel 'ter bescherming van de rechten en vrijheden van anderen'. Met die laatste overweging lijkt het Hof te suggereren dat de bescherming van de gezondheid en veiligheid van de demonstranten zelf *in casu* niet een legitiem doel dient.

Een beperking vanwege de gezondheid van de demonstranten zelf kan in bijzondere gevallen overigens wel een legitiem doel dienen en zelfs noodzakelijk zijn in een democratische samenleving, zo volgt uit het arrest *Cisse t. Frankrijk*. Het ging in die zaak om protesterende asielzoekers die in een kritieke fase van hun hongerstaking waren aangeland, terwijl zij zich in onhygiënische omstandigheden bevonden (EHRM 9 april 2002, nr. 51346/99, ECLI:CE:ECHR:2002:0409JUD005134699, «EHRC» 2002/42, m.nt. Gerards, par. 51-52). Ook volgens de 'Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly' van de OSCE/ODIHR en de Venetiëcommissie van de Raad van Europa (Warschau/Straatsburg 2010, par. 77) kan de gezondheid van de demonstranten zelf pas een beperking rechtvaardigen, indien die gezondheid ernstig in gevaar is. Daarvan lijkt geen sprake *in casu*.

6. In verband met de noodzakelijkheidstoets overweegt het Hof dat de positieve verplichtingen van art. 11 EVRM niet alleen opgeld doen bij demonstraties die 'lawful' zijn, dat wil zeggen daar waar de demonstranten zich houden aan de wettelijke regels door bijvoorbeeld te voldoen aan het kennisgevingvereiste (zie in dit verband bijvoorbeeld EHRM 15 oktober 2015 (GK), nr. 37553/05, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD003755305, «EHRC» 2016/27, par. 159 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*)). Positieve verplichtingen rusten evenzeer op de staat bij demonstraties die niet voldoen aan de nationale spelregels, maar die wel vallen onder de reikwijdte van art. 11 EVRM en waarvan de auto-

riteiten voldoende op de hoogte zijn, formeel of *de facto*, om voorafgaand maatregelen te kunnen nemen (par. 271, zie ook par. 28 van de hiervoor reeds aangehaalde Guidelines). In deze zaak waren de autoriteiten voldoende op de hoogte van de protesten en hadden zij dus voorzorgsmaatregelen kunnen en dienen te nemen, alhoewel de demonstranten formeel geen kennis hadden gegeven van hun protestacties (par. 271).

Hiermee breidt het Hof de in het arrest *Éva Molnár t. Hongarije* geformuleerde uitzondering verder uit: 'The Court (...) considers that the right to hold spontaneous demonstrations may override the obligation to give prior notification to public assemblies only in special circumstances, namely if an immediate response to a current event is warranted in the form of a demonstration. In particular, such derogation from the general rule may be justified if a delay would have rendered that response obsolete.' (EHRM 7 oktober 2008, nr. 10346/05,

ECLI:CE:ECHR:2008:1007JUD001034605, «EHRC» 2008/140, m.nt. Loof, par. 38). Met andere woorden: een beëindiging om de enkele reden dat een demonstratie niet is aangemeld, is in overeenstemming met art. 11 EVRM, tenzij het gaat om een gerechtvaardigde spontane demonstratie: een onmiddellijke reactie op een plotselinge gebeurtenis, terwijl een later tegengeluid zinloos zou zijn. Uit het onderhavige arrest volgt echter dat ook beëindiging van een niet-spontane demonstratie enkel vanwege het ontbreken van de kennisgeving in strijd is met art. 11 EVRM, indien de autoriteiten vooraf (*de facto*) voldoende op de hoogte waren om maatregelen te kunnen nemen.

7. Tot slot nog enkele opmerkingen over het Oekraïense demonstratierecht. De overwegingen van het constitutionele hof van Oekraïne zoals weergegeven in par. 94 van het onderhavige arrest, zijn in lijn met de rechtspraak van het EHRM en aanbevelingen van internationaalrechtelijke organisaties. Zo merkt het constitutionele hof terecht op dat de autoriteiten naar aanleiding van een kennisgeving van een demonstratie voorzorgsmaatregelen dienen te nemen, hoofdzakelijk om te verzekeren dat de demonstratie doorgang kan vinden. Daarmee onderstreept dit hof terecht het primaire doel van een kennisgeving: vereiste: de autoriteiten in staat stellen om – getuigd op hun positieve verplichtingen die voortvloeien uit art. 11 EVRM – de demonstratie te

beschermen en te faciliteren. Slechts voor zover dat noodzakelijk is, kunnen de autoriteiten naar aanleiding van een kennisgeving beperkingen of – in een uiterst geval – een verbod opleggen. Op het moment van de gebeurtenissen in deze zaak (dus in 2010), kende het Oekraïense recht nog geen wet waarin de procedure voor het houden van een vreedzame demonstratie is vastgelegd. Opmerkelijk genoeg was het niet-conformeren aan de procedure voor het houden van een vreedzame demonstratie toen echter (al) wel strafbaar gesteld in art. 185-1 van het Oekraïense Wetboek van bestuursrechtelijke overtredingen. Het zal daarom niet verbazen dat het EHRM in twee andere tegen Oekraïne aangespannen zaken oordeelde dat een veroordeling voor deze bestuursrechtelijke overtreding niet voorzien was bij wet en zodoende een schending van art. 11 EVRM opleverde (EHRM 11 april 2013, nr. 20372/11, ECLI:CE:ECHR:2013:0411JUD002037211, par. 54-56 (*Vyrentsov/Oekraïne*); EHRM 14 november 2013, nr. 3276/10, ECLI:CE:ECHR:2013:1114JUD000327610, par. 40-41 (*Shmushkovych/Oekraïne*); zie hierover ook par. 234 van het onderhavige arrest).

Inmiddels leven we in 2019 en is er op demonstratierechtelijk gebied veel gebeurd in Oekraïne. Begin januari 2014 nam het Oekraïense parlement tien wetten aan die het recht om te demonstreren vergaand zouden beperken. Wereldwijd leidden deze zogenaamde anti-demonstratiewetten tot veel kritiek (zie het artikel 'Ukraine enacts harsh laws against protest' van 17 januari 2014 op [www.washingtonpost.com](http://www.washingtonpost.com)). Ze vormden de aanleiding tot grootschalige protesten, onder meer op het Onafhankelijkheidsplein van de Oekraïense hoofdstad Kiev, die uitliepen op gevechten met de oproerpolitie en waarbij honderden gewonden en tientallen doden vielen. Deze gebeurtenissen brachten het land welhaast in een burgeroorlog (zie het artikel 'Dood betogers zet conflict Oekraïne op scherp' van 22 januari 2014 op [www.volkskrant.nl](http://www.volkskrant.nl); zie ook het artikel 'Oekraïne bevindt zich op de rand van een burgeroorlog' van 29 januari 2014 op [www.parool.nl](http://www.parool.nl)). Diezelfde maand nog – op 28 januari 2014 – werden negen van de tien anti-demonstratiewetten ingetrokken (zie opinie nr. 854/2016 van 18 oktober 2016 van de Venetiëcommissie van de Raad van Europa en de OSCE/ODIHR, par. 21).

Hoewel zoals gezegd Oekraïne in 2010 nog geen wet kende met daarin de voorgeschreven proce-



dure voor het houden van een vreedzame demonstratie, lag er op dat moment wel een wetsontwerp voor getiteld 'Law of Ukraine on Peaceful Assemblies' (wetsvoorstel nr. 2450 van 6 mei 2008, aangepast in tweede lezing op 3 juni 2010, te raadplegen via [www.legislationline.com](http://www.legislationline.com)). In 2011 schrijven de Venetiëcommissie van de Raad van Europa en de OSCE/ODIHR over dit wetsvoorstel dat zij de inspanningen van de Oekraïense wetgever om tot een wettelijke regeling te komen die op veel punten in overeenstemming is met internationale standaarden en met de door hen opgestelde Guidelines verwelkomen (zie opinie nr. 638/2011 van 17 oktober 2011). In 2013, 2015 en 2016 worden er aangepaste voorstellen gedaan om de lacune in het Oekraïense demonstratierecht op te vullen. Over de wetsvoorstellen van 2015 en 2016 zijn de Venetiëcommissie en de OSCE/ODIHR – net als over het wetsvoorstel van 2010 – overwegend positief (zie opinie nr. 854/2016 van 18 oktober 2016). Ze worden echter nooit tot wet verheven. Op grond hiervan concludeert het Center for Civil Liberties in een onderzoeksrapport over het recht op vrijheid van vreedzame vergadering in Oekraïne eind 2018 dat Oekraïne – alle inspanningen ten spijt – tot op dat moment een specifieke demonstratiewet node ontbeert (zie het rapport 'Monitoring the Right to Free Assembly' van het Center for Civil Liberties van december 2018, te raadplegen via de website van het European Center for Not-for-Profit Law, [www.ecnl.org](http://www.ecnl.org)). Hierover was het EHRM in het arrest *Vyerentsov t. Oekraïne* van 2013 ook al kritisch: 'Whilst the Court accepts it may take some time for a country to establish its legislative framework during a transitional period, it cannot agree that a delay of more than twenty years is justifiable, especially when such a fundamental right as freedom of peaceful assembly is at stake' (EHRM 11 april 2013, nr. 20372/11, ECLI:CE:ECHR:2013:0411JUD002037211, par. 55). Of de Oekraïense wetgever de waarschuwing van het EHRM op korte termijn ter harte neemt, is afwachten.

mr. dr. B. Roorda

Universitair docent aan de Rijksuniversiteit Groningen en onderzoeker bij het Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid (RuG)

## 231

**Mihalache t. Roemenië**

Europees Hof voor de Rechten van de Mens  
8 juli 2019, 54012/10,  
ECLI:CE:ECHR:2019:0708JUD005401210  
(Raimondi (President), Nußberger, Sicilianos, Spano, De Gaetano, Yudkivska, Pinto de Albuquerque, Keller, Küris, Motoc, Lubarda, Mourou-Vikström, Ravarani, Serghides, Bošnjak, Paczolay, Elósegui)  
Noot mr. dr. B. van Bockel

**Grote Kamer. Ne bis in idem. Finale afdoening door openbaar ministerie en daarop volgende strafvervolgning.**

[EVRM Zevende Protocol art. 4]

*Klager, een Roemeense man, ondergaat tijdens een verkeerscontrole een alcoholblaastest. Daarop wordt de man door de politie verzocht om mee te komen naar een ziekenhuis voor een bloedonderzoek. Klager weigert hieraan mee te werken. De openbaar aanklager stelt hierop een strafvervolgning in vanwege de weigering om mee te werken aan het onderzoek. De openbaar aanklager besluit naar aanleiding van het onderzoek om de strafvervolgning te seponeren om reden dat er geen sprake zou zijn geweest van een ernstige mate van gevaar voor de samenleving. Klager krijgt een administratieve boete van omgerekend € 250. Een tweede openbaar aanklager, die in het Roemeense systeem hoger geplaatst is dan de openbaar aanklager die het eerste besluit nam, maakt het eerste besluit weer ongedaan. De gronden daarvoor zijn inhoudelijk: de hogere openbaar aanklager is het niet eens met het oordeel van de lagere openbaar aanklager dat de omstandigheden van het geval geen strafvervolgning rechtvaardigen. De strafvervolgning wordt heropend, en klager bekent schuld als hij wordt geconfronteerd met de tenlastelegging. Hij wordt veroordeeld tot een voorwaardelijke gevangenisstraf van één jaar. In hoger beroep 'op punten van recht' stelt klager zich op het standpunt dat zijn veroordeling in strijd is met art. 4 van Protocol 7 bij het EVRM (hierna: art. 4 P7 EVRM). Dit betoog*